

2020 年中国财政政策执行情况报告

财政部调研小组

(二〇二一年三月)

目 录

综 述

- 一、积极的财政政策更加积极有为，有力有效对冲经济下行压力
- 二、财政运行经受疫情等因素冲击，预算执行总体良好
- 三、全面落实“六保”任务，切实维护经济发展和社会稳定大局
- 四、管好用好政府债券资金，有力支持扩内需补短板
- 五、创新建立财政资金直达机制，新增财政资金直达市县基层、直接惠企利民
- 六、扎实打好三大攻坚战，重点任务取得决定性成果
- 七、落实乡村振兴战略，支持农业农村优先发展
- 八、全力支持抗击新冠肺炎疫情，维护人民生命安全和身体健康
- 九、深化改革与加强管理协同推进，财政治理水平稳步提高
- 十、财政政策展望

VISIT...

LANZAROTE
Caliente.COM

综 述

2020 年是新中国历史上极不平凡的一年。面对严峻复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务特别是新冠肺炎疫情的严重冲击，以习近平同志为核心的党中央统揽全局、把握方向，团结带领全党全国各族人民砥砺前行、开拓创新，奋发有为推进党和国家各项事业，战胜各种风险挑战，疫情防控取得重大战略成果，三大攻坚战取得决定性成就，科技创新取得重大进展，改革开放实现重要突破，民生得到有力保障，经济发展呈现企稳回升态势，2020 年中国国内生产总值（GDP）同比增长 2.3%，成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体。

在党中央的坚强领导下，财政部始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，自觉将财政工作放在决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家中谋划、部署、推进，迎难而上、担当作为，统筹疫情防控和经济社会发展，各项工作任务圆满完成。一是把疫情防控作为最重要、最紧迫的工作来抓，第一时间明确提出“两个确保”，加强应对疫情财税政策保障，加大政策解读和宣传力度，全力支持抗击新冠肺炎疫情。二是加大政策对冲，将财政赤字率提高到 3.6%以上，发行 1 万亿元抗疫特别国债，增加 1.6 万亿元地方政府专项债券，及时出台规模性助企纾困政策，创造性设立财政资金直达机制，有力有效应对疫情冲击。三是强化攻坚保障，支持如期打赢脱贫攻坚战，推动生态环境明显改善，防范化解风险取得积极成效，跑好全面建成小康社会“最后一公里”。四是突出民生兜底，着力支持稳企业保就业，扎实做好基层“三保”工作，稳步提高基本民生保障水平，坚决守住“六保”底线。五是深入推进供给侧结构性改革，大力支持科技创新，加快制造业转型升级，支持小微企业纾困发展，强化粮食能源安全保障，提升实体经济创新力和竞争力。六是深化改革开放，稳步推进财税体制改革，持续深化国际财经合作，进一步夯实财政管理基础，监管局转型取得实效，财政治理水平不断提高。

在各级党委、政府和有关部门的大力支持下，财政部门勇于担当、奋力拼搏，2020 年财政工作成效明显，财政运行逐季好转，预算执行总体良好，有力推动经济恢复和社会大局稳定。财政实力进一步增强，2020 年全国一般公共预算收入达到 18.29 万亿元，为经济社会持续健康发展提供坚实物质基础。财政支出保持较高强度，2020 年全国一般公共预算支出达到 24.56 万亿元，有力保障党和国家事业发展需要。减税降费力度空前，2020 年减负超过 2.6 万亿元，有效促进市场主体和实体经济发展。民生兜底工作得到重点保障，基本养老、基本医疗、城乡低保等保障水平进一步提高，改革发展成果更多更公平惠及人民群众。财税体制改革纵深推进，预算管理更加科学规范，绩效管理改革全面实施，基本确立现代财政制度框架。全球经济治理参与度提升，进一步增强国际财经领域的话语权和影响力。

2021 年是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年，“十四五”开局，全面建设社会主义现代化国家新征程开启。财政部门将积极发挥财政职能作用，紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线，注重需求侧管理，精准实施积极的财政政策，强化财税政策支持和引导，推动创新发展和产业升级，加强基本民生保障，支持全面推进乡村振兴，大力推动绿色发展，做好重点领域风险化

解工作，加快建立现代财税体制，健全财政管理监督制度机制，深化对外财经务实合作，以优异成绩庆祝建党 100 周年，推动构建新发展格局迈好第一步，见到新气象。

一、积极的财政政策更加积极有为，有力有效对冲经济下行压力

认真贯彻落实“积极的财政政策要更加积极有为”要求，明确发出“一个信号”，积极做好“四个对冲”，围绕做好“六稳”工作、落实“六保”任务，以更大的政策力度对冲疫情影响，真正发挥稳定经济的关键作用。

（一）提高赤字率至 3.6%以上，财政宏观调控力度进一步加大

按照党中央、国务院决策部署，2020 年积极的财政政策更加积极有为，特殊时期采取特殊举措，将赤字率从 2.8%提高至 3.6%以上，赤字规模比 2019 年增加 1 万亿元，达到 3.76 万亿元。其中，中央财政赤字 27800 亿元，比 2019 年增加 9500 亿元；地方财政赤字 9800 亿元，比 2019 年增加 500 亿元。提高赤字率，一方面明确释放积极信号，稳定并提振市场信心；另一方面，积极对冲疫情造成的减收增支影响，增强了中央财政宏观调控力度，为有效应对疫情冲击、保市场主体保就业保民生、促进经济较快实现恢复增长作出了重要而特殊的贡献。

（二）扩大政府投资规模，稳住经济基本盘

发行抗疫特别国债 1 万亿元，用于地方公共卫生等基础设施建设和抗疫相关支出，加快补齐疫情暴露的突出短板，保障疫情防控支出需要，为地方做好“六稳”工作、落实“六保”任务提供了有力保障。较大规模增加地方政府债券额度。提请全国人大批准 2020 年新增地方政府一般债务限额 0.98 万亿元；新增地方政府专项债务限额 3.75 万亿元，比去年增加 1.6 万亿元，重点投向党中央、国务院确定的重大基础设施和民生服务领域，保障地方合理融资需求，为重大区域发展战略、重大公益性项目建设提供必要建设资金。

（三）全年新增减税降费超 2.6 万亿元，助企纾困成效显著

减税降费是稳企业保就业、支持市场主体纾困和发展的重要举措。2020 年，面对严峻复杂的形势，财政部门坚决贯彻党中央、国务院关于减税降费的重大决策部署，在财政收支较为困难的情况下，连续发布实施了 7 批 28 项减税降费政策。其中，既有支持疫情防控保供的应急措施，如全额退还疫情防控重点保障物资生产企业增值税增量留抵税额、对疫情防控重点保障物资生产企业新购置设备允许一次性税前扣除等；也有帮扶受疫情影响较大困难行业的措施，如对受疫情影响较大的交通运输、餐饮、住宿、旅游、电影等行业企业延长亏损结转年限，免征文化事业建设费、国家电影事业发展专项资金和航空公司缴纳的民航发展基金，对受疫情影响较大行业企业给予房产税、城镇土地使用税困难减免等；还有支持企业复工复产的措施，如完善出口退税、免征进出口货物港口建设费、减半征收船舶油污损害赔偿基金等稳外贸税费支持政策，出台扩大汽车消费的税收政策等；特别是聚焦帮扶小微企业渡过难关，施行对湖北省增值税小规模纳税人适用 3%征收率的应税销售收入免征增值税，其他地区征收率由 3%降至 1%等政策。

在各方面共同努力下，减税降费措施落实有力，政策效果正在逐步显现。全年新增减税降费规模超过 2.6 万亿元，较好助力企业纾困发展。截至 2020 年底，全国 10 万户重点税源企业销售收入税费负担率（企业缴纳的税收和社保费等支出占销售收入比重）预计同比下降 8%。助推我国经济持续稳定恢复，通过多种税费减免，有力支持各类市场主体复工复产，受疫情影响行业呈恢复性增长。有力支持稳就业、保民生，有针对性的减税降费政策，叠加近年来出台的小微企业普惠性税收减免措施，实实在在降低了企业用工成本，有力支持企业稳定岗位和生存发展。2020 年，全国新办涉税市场主体 1144 万户，同比增长 10.1%，有力支撑了保居民就业。

（四）坚持过紧日子，财政资源更好用在刀刃上

将艰苦奋斗、勤俭节约作为预算编制长期坚持的基本方针，推进党政机关过紧日子。一是大力压减中央本级支出。2020 年中央本级支出负增长，其中非急需非刚性支出压减 50%以上，压支力度前所未有。二是指导地方和部门做好压减工作。规范地方压减一般性支出的口径和范围。压实预算单位主体责任，推动部门在预算编制、执行、政府采购、资产配置使用等方面做到厉行节约。三是建立长效机制。推进预算标准体系建设，加强项目支出预算评审，全面实施预算绩效管理，强化财会监督。四是坚决防止年底突击花钱。密切关注地方财政支出进度，指导地方跨年度科学安排财政预算，保障好“六稳”“六保”等重点工作，分类做好资金结转，建立健全约谈通报和问责机制，规范财政支出行为。

二、财政运行经受疫情等因素冲击，预算执行总体良好

疫情暴发蔓延时，全国财政收入大幅下滑，收支矛盾异常突出，地方财政运转尤为困难。严峻形势面前，财政部门按照习近平总书记重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署，统筹疫情防控和经济社会发展，实施更加积极有为的财政政策，财政运行逐季好转，预算执行总体良好。

（一）财政收入降幅逐步收窄，全年同比下降 3.9%

2020 年，全国一般公共预算收入 182895 亿元，同比下降 3.9%。其中，中央一般公共预算收入 82771 亿元，同比下降 7.3%；地方一般公共预算本级收入 100124 亿元，同比下降 0.9%。分季度看，1-4 季度，全国一般公共预算收入增幅分别为-14.3%、-7.4%、4.7%、5.5%，呈现一季度收入大幅下降后二季度触底回升、三季度由负转正、四季度持续向好的态势。同时，随着经济持续稳定恢复，工业增加值、企业利润、进出口等主要经济指标企稳好转，带动主体税种增幅回升。2020 年，全国税收收入 154310 亿元，下降 2.3%，降幅逐步收窄。

（二）多渠道筹集资金，财政支出总量保持稳定

统筹新增财政赤字、发行抗疫特别国债、盘活各类结转结余存量资金、压减一般性支出等措施，多渠道努力增加可用财力，弥补财政减收增支缺口。建立特殊转移支付机制，加大对地方转移支付力度，并重点向革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区以及受疫情影响较大的地区倾斜，弥补地方收入缺口，支持地方尤其是困难地区正常运转。2020 年，全国一般公共预算支出

245588 亿元，同比增长 2.8%。其中，中央一般公共预算本级支出 35096 亿元，同比下降 0.1%；地方一般公共预算支出 210492 亿元，同比增长 3.3%。

（三）调整优化支出结构，重点领域支出得到有力保障

大力优化财政支出结构，坚决压减一般性支出，确保基本民生支出只增不减。疫情防控、脱贫攻坚、基层“三保”等重点领域支出得到有力保障，与疫情防控直接相关的公共卫生支出增长 74.9%，社会保障和就业、住房保障、农林水支出分别增长 10.9%、10.5%、4.4%，高于全国支出平均增幅。

三、全面落实“六保”任务，切实维护经济发展和社会稳定大局

加强宏观形势研判，围绕扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，系统谋划财税政策措施，坚决守住“保”这一底线，以保促稳，为渡过难关赢得时间、创造条件，促进宏观经济社会发展全面的稳中求进。

（一）优先支持稳就业，居民就业实现稳定和扩大

突出落实就业优先政策，通过减负、稳岗、扩就业并举，大力支持保居民就业，全力确保就业大局稳定。

一是就业资金保障渠道进一步拓宽。2020 年，中央财政下达就业补助资金 538.78 亿元，支持地方落实各项就业创业扶持政策。从失业保险基金结余中提取职业技能提升行动资金超 1000 亿元，支持开展职业技能培训。

二是援企稳岗力度不断加大。配合有关部门研究制定阶段性减免企业社会保险费政策，出台一系列阶段性、有针对性的减税政策，突出减轻重点企业重点行业负担。通过失业保险基金稳岗返还等措施，支持企业稳定岗位。

三是重点群体就业和困难人员托底安置工作扎实推进。千方百计帮助高校毕业生就业创业，鼓励和引导高校毕业生到城乡社区就业创业。引导农民工安全有序转移，鼓励东部省份克服疫情影响吸纳贫困劳动力跨省就业。有针对性地加大对湖北地区和湖北籍劳动者的就业支持力度。

四是失业保险保障范围显著扩大。扩大失业保险基金受益面。延长大龄失业人员领取失业保险金期限，畅通申领渠道。对领取失业保险金期满仍未就业的失业人员、不符合领取失业保险金条件的参保失业人员，发放 6 个月的失业补助金。对参保的失业农民工发放一次性生活补助或临时生活补助；对领取失业保险金和失业补助金的失业人员发放价格临时补贴，阶段性提高补贴标准。

（二）突出民生兜底，基本民生保障水平稳步提升

一是基本养老金按时足额发放。2020 年，中央财政下达基本养老金转移支付 7885.06 亿元，支持各地基本养老保险待遇按时足额发放。健全企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，将调剂比例提高至 4%，22 个中西部地区和老工业基地省份从中受益，受益金额达到 1768.45 亿元。建立城乡居民基本养老保险扶贫长效机制，支持健全养老服务体系，提升养老服务质量。

二是困难群众基本生活得到较好保障。指导各地及时将符合条件的受疫情影响困难群众纳入低保、特困人员救助供养、临时救助等保障范围，足额发放价格临时补贴，并对在非户籍地陷入临时困境人员由急难发生地直接给予救

助。阶段性扩大社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制保障范围，提高每月价格临时补贴标准1倍。适度拓宽低保和临时救助范围。2020年，中央财政共下达困难群众救助补助资金1483.97亿元，与通过特殊转移支付安排的相关资金统筹使用，支持各地做好困难群众基本生活保障。

三是医疗保障水平不断提高。2020年，城乡居民医保人均财政补助标准新增30元，达到每人每年不低于550元；下达城乡居民医保补助资金3467.58亿元。稳步推进异地就医结算，开展门诊费用跨省直接结算试点。完善药品和高值医用耗材集中采购政策。扩大长期护理保险制度试点。加大医疗救助投入力度，全面落实医保脱贫攻坚政策。

四是健康中国战略持续推进。支持提升基本公共卫生服务均等化。2020年基本公共卫生服务经费人均财政补助标准从69元提高到74元。中央财政下达基本公共卫生服务补助资金603.3亿元，支持向居民免费提供健康教育、预防接种、重点人群健康管理等基本公共卫生服务；下达重大传染病防控经费175.26亿元，支持实施重大传染病防控工作。支持基层医疗卫生机构实施国家基本药物制度，资金分配向村卫生室适当倾斜。

（三）多措并举保市场主体，市场活力有效激发

一是安排中小企业发展专项资金30亿元，采用奖补结合的方式，对扩大小微企业融资担保业务规模、降低小微企业融资担保费率等政策性引导较强的地方予以奖补激励，支持中小企业纾困发展。

二是创业担保贷款贴息力度不断加大。逐步放宽小微企业申请条件，将受疫情影响较大行业的个体工商户以及网约车、出租车司机等列入支持范围。个人最高贷款额度由15万元提高至20万元，允许贷款合理展期。中央财政专门追加20亿元预算，全年共拨付创业担保贷款贴息资金38.20亿元，同比增长54%。

三是政府性融资担保覆盖面大幅拓展，担保费率明显降低。印发绩效评价指引，强化对政府性融资担保、再担保机构支小支农的正向激励，推动政府性融资担保机构积极为小微企业和“三农”融资增信。推动国家融资担保基金扩大业务规模，加快股权投资进度。2020年，国家融资担保基金完成再担保合作业务4224亿元、担保户数27.4万户，支小支农业务规模占比97.6%，合作机构平均担保费率降至0.95%，累计再担保合作业务规模突破7000亿元，已确定12家地方政府性融资担保机构为首批股权投资对象。

四是对加工贸易企业内销税款暂免征收缓税利息，扩大内销选择性征收关税政策试点，加工贸易企业困难有效纾解。自2020年4月15日起至2020年12月31日，暂免征收加工贸易企业内销税款缓税利息；自2020年4月15日起，将内销选择性征收关税政策试点扩大到所有综合保税区，有利于纾解加工贸易企业因疫情带来的进出口“双向挤压”困难。

五是灵活调整加征关税，完善关税排除制度体系，中美经贸摩擦对企业的影响得到缓解。落实中美磋商共识，及时调整部分原产于美国进口商品的加征关税税率，开展市场化采购排除，降低企业进口负担，稳定双边经贸关系。

（四）调整完善支持政策，粮食能源安全得到有力保障

保障国家粮食安全。一是加强高标准农田和农田水利建设。支持实施藏粮于地、藏粮于技战略，2020 年中央财政安排农田建设补助资金 694.8 亿元，不断夯实农业生产基础。二是落实完善农业补贴政策。安排耕地地力保护补贴 1204.85 亿元，引导农民自觉提升耕地地力。安排农机购置补贴 170 亿元，继续推进新产品购置补贴试点，扩大农机报废更新补贴试点范围。安排 76.19 亿元，支持耕地轮作休耕，启动东北黑土地保护性耕作行动计划。三是有力有序投放粮食库存，维护粮油市场稳定。四是完善粮食补贴政策，支持改革稻谷、小麦最低收购价政策，实施玉米和大豆生产者补贴政策，提升农民种粮积极性。五是加大产粮大县奖励力度，2020 年安排产粮大县奖励资金 466.7 亿元，较上年增加 17.14 亿元，较好调动地方“重农抓粮”积极性。六是发挥农业保险稳产增收作用。将中央财政对地方优势特色农产品保险的试点范围由 10 个省份扩大至 20 个省份。2020 年，中央财政拨付农业保险费补贴资金 285.39 亿元，同比增长 7.5%。

保障能源安全。一是保持对新能源汽车发展的支持，推进“以电代油”，将新能源汽车推广应用财政补贴政策实施期限延长至 2022 年底，适当提高补贴技术门槛，完善资金清算制度，平缓补贴退坡的力度和节奏。全年新能源汽车销量达 136.7 万辆，同比增长 10.9%。二是积极推动可再生能源行业高质量发展。调整可再生能源发电补贴政策，助力实现碳中和目标。在中央财政的支持下，目前我国可再生能源发电总规模和新增规模均居世界首位，技术水平不断提升、成本持续下降，成为我国能源结构转型的重要力量。

（五）推动产业链供应链优化升级，经济质量效益进一步提升

一是提高科技创新支撑能力。支持启动“科技助力经济 2020”重点专项，实施一批覆盖国民经济主要行业的技术创新项目，鼓励企业承担国家科技计划任务，采用“先实施、后拨款”的资助模式，引导企业等市场主体加大创新力度、加快科技成果转移转化，为产业链供应链稳定提供科技支撑。

二是推动制造业高质量发展。统筹现有制造业专项资金，引导资本、资源向战略关键领域聚焦，鼓励加大设备更新和技改投入，促进产业链向中高端迈进。深入实施首台（套）重大技术装备保险补偿政策。充分发挥政府投资基金作用，引导其支持集成电路、新材料、新一代信息技术等领域，推动产业跨越发展。

三是支持现代服务业提质升级。安排服务业发展资金 65 亿元，着力支持引导地方畅通农村流通堵点，促进农产品与工业品双向循环，助力扩大消费市场。建设知识产权运营服务体系，增强生产性服务对产业创新发展的支撑。

四是稳住外贸外资基本盘。安排外经贸发展资金 115.7 亿元，激发和培育外贸领域新动能。及时调整完善专项资金支持方向，向受疫情影响较大的外经贸领域和地区倾斜，稳住外贸外资基本盘。积极推动区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）等自贸协定成功签署，运用关税手段推动构建多元稳定的贸易渠道。在境外成功发行 150 亿元人民币国债、60 亿美元主权债和 40 亿欧元主权债，为稳定外资流入发挥了积极作用。

五是全力保障重要农产品、农资应急供应。积极应对疫情影响，会同相关部门及时出台政策，确保蔬菜等重要农产品供应链不断链。加强中央储备肉财

政经费保障，配合相关部门在春节等重要时间节点及肉价上涨较快阶段及时投放中央储备肉，促进猪肉市场保供稳价。

六是提升国际物流供应链发展质量效益和国际竞争力。会同有关部门研究形成加快推进我国现代国际物流供应链发展的指导意见，保障国际物流安全畅通、战略物资及关键零部件和产品运输安全。通过国资预算安排邮政集团 10 亿元，助力国际物流体系建设。

（六）最大限度下沉财力，“三保”底线兜牢兜实

一是加大对地方的转移支付力度。安排中央对地方转移支付 83315 亿元，增长 12%，增幅为近年来最高水平，并重点向中西部和困难地区倾斜，其中，专门设立特殊转移支付，作为一次性财力安排，支持地方做好“六稳”“六保”工作。同时，阶段性提高地方财政资金留用比例，支持地方财政应对疫情影响弥补减收增支和县级“三保”缺口。

二是建立健全体制机制。成立“三保”工作领导小组和直达资金监控工作领导小组，指导地方认真落实事前审核、事中监控、事后处置的“三保”预算管理工作机制，省级财政部门对县级“三保”预算安排进行审核把关，发现问题及时纠正；及时跟踪监测各级库款情况，进一步扩大县级工资保障监测预警范围，对高风险县区进行重点关注，并组织其他县区定期报告“三保”预算执行情况，推动地方做好“三保”工作。

三是加强对地方“三保”工作的督促指导。先后印发《财政部关于有效应对新冠肺炎疫情影响切实加强地方财政“三保”工作的通知》、《财政部关于进一步做好“三保”工作的通知》等文件，指导地方做好“三保”工作，推动地方和各地监管局全面开展“三保”摸排和监管监控，兜牢“三保”底线。

四、管好用好政府债券资金，有力支持扩内需补短板

发挥抗疫特别国债、地方政府专项债券等作用，补齐国家重点领域短板，推动重大工程、重大项目建设，释放经济增长的内需潜力。

（一）抗疫特别国债顺利发行使用，基层财政保障能力显著增强

根据中央总体要求，科学设计抗疫特别国债发行方案，周密做好发行前各项准备工作，按照市场化原则组织债券招标发行。6 月 18 日至 7 月 30 日一个半月内，1 万亿元抗疫特别国债发行完毕，发行工作平稳顺利。一是合理设计特别国债期限结构，根据市场需求，选择最有代表性、市场认可度最高的 5 年、7 年、10 年关键期限国债品种。二是统筹抗疫特别国债、一般国债和地方政府债券发行，指导各地在 6 月前加快地方债券发行节奏，暂停同期限品种的一般国债发行，为特别国债发行腾挪时间窗口。三是协调人民银行获取流动性支持，做好与市场机构沟通，合理引导市场预期，为抗疫特别国债发行上市营造良好市场环境。四是注重疫情期间国内外国债市场分析研判，跟踪二级市场变动和抗疫特别国债发行及上市后情况，及时上报分析报告，努力维护国债市场平稳运行。

随着抗疫特别国债资金加快使用，政策效果逐步显现。一是进一步补齐公共卫生、生态环境保护等领域基础设施短板，积极带动社会投资，有力拉动经

济增长。二是支持开展公立医院改造升级、购买核酸检测试剂、加强应急物资储备等疫情防控工作。三是推动落实减免企业房租、创业担保贷款贴息、援企稳岗等政策，为市场主体纾困解难，推动企业复工复产。四是安排资金解决基层特殊困难，进一步缓解地方财政收支压力，增强基层财政保障能力。

（二）加强地方政府债务管理，专项债券促进经济社会发展的作用积极发挥

一是围绕国家重大区域发展战略和重点领域加大支持力度。按照“资金跟着项目走”的原则，指导地方将债券资金重点投向党中央、国务院确定的重点领域，有力支持铁路、收费公路等交通基础设施，农林水利，市政和产业园区等重大基础设施项目建设。资金重点向京津冀协同发展、“一带一路”建设、长江经济带发展、粤港澳大湾区和海南自贸港建设等国家重大区域发展战略倾斜。二是积极发挥专项债券引导带动作用。合理扩大专项债券作为符合条件的重大项目资本金范围，并将各地专项债券用作项目资本金规模占比从 20%提高至 25%，推动扩大有效投资。三是进一步做好地方政府债券发行工作。健全完善地方债发行工作规章制度，明确发行主体和市场机构的权利义务。持续推进地方债券商业银行柜台发行，指导广东、浙江、四川、陕西等省份结合疫情防控和市场需求，从 8 月起恢复柜台发行地方债券，销售额达 39.4 亿元，持续提升地方政府债券的流动性和影响力。主动代理地方进行债券发行操作，保障疫情期间地方政府债券平稳顺利发行。同时，督促地方加快发行使用进度，严格专项债券使用正面清单和负面清单，定期通报专项债券发行使用进度、使用情况，督促各地加快专项债券资金使用进度；对暂不具备开工建设条件的项目，允许地方依法依规调整新增专项债券用途，推动尽快形成实物工作量。

地方政府债券的发行使用，助力重点领域的发展，一批促消费、惠民生、调结构、增后劲的“两新一重”及公共卫生设施建设项目扎实推进。目前，已有超 3000 亿元用作铁路、农林水利、生态环保等领域符合条件的重大项目资本金，发挥了专项债券“四两拨千斤”的带动作用，为有效应对疫情、扩大有效投资、稳住经济基本盘提供了有力支撑。

五、创新建立财政资金直达机制，新增财政资金直达市县基层、直接惠企利民

建立财政资金直达机制，新增财政资金直达市县基层、直接惠企利民是党中央、国务院为应对疫情影响作出的重大决策部署，是支持地方扎实做好“六稳”工作、落实“六保”任务的重要举措，也是财政宏观调控方式的重大创新。

（一）直达资金执行情况总体良好

一是建立健全工作机制。成立领导小组和工作专班，加强顶层设计和系统谋划，统筹研究确定直达资金管理的总体思路和工作方案。建立直达机制跨部门协调机制，推动形成工作合力。

二是完善制度体系。印发《特殊转移支付资金管理办法》、《抗疫特别国债资金管理办法》，明确资金分配、下达和使用规定。印发《中央财政实行特殊转移支付机制资金监督管理办法》、《关于做好直达资金监控工作的通

知》，细化资金监管要求，基本构建起覆盖资金分配、拨付、使用和监管全过程的制度体系。

三是改进资金分配流程。在保持财政管理体制不变、地方保障主体责任不变、资金分配权限不变的前提下，中央财政按照“中央切块、省级细化、备案同意、快速直达”的原则，完善相关资金分配程序，压实地方主体责任，确保资金直达市县基层、直接惠企利民。仅用 20 天时间，就将 95% 的中央直达资金下达市县基层，省级财政细化下达时间平均只有 1 周，速度前所未有。

目前，财政直达资金预算下达已经完成，其中 1.56 万亿元资金已经投入使用，预算执行情况总体良好，重点领域支出保障有力，效果明显。

（二）实施常态化监管，资金使用规范性明显提高

一是建立直达资金监控系统。用不到 1 个月的时间开发建设了联通中央、省、市、县四级财政的监控系统，将实行直达机制管理的资金全部纳入监控范围，预算下达和资金监管同步“一竿子插到底”。建立资金台账，跟踪资金的分配、下达和使用情况，做到流向明确、有据可查。

二是构建常态化监督机制。组织各省级财政部门 and 各地监管局对直达资金实施常态化监督并定期报告监督情况。督促省级财政部门当好“过路财神”、不做“甩手掌柜”，指导市县财政因地制宜、精准施策，科学分配资金，加速资金落实。各地监管局充分发挥就近就地监管优势，与省级财政部门建立定期会商和信息共享机制，做好直达资金使用、拨付等方面监管工作。

三是加大违规查处力度。指导省级财政部门 and 各地监管局通过提前介入项目评审、持续督导支出进度、发函问询、约谈警示、收回资金、调整项目等方式，及时督促相关单位进行整改，确保直达资金政策不走样不跑偏。建立健全整改落实机制，对虚报冒领、截留挪用的实行“零容忍”，发现一起、处理一起，依法依规严肃问责。

（三）直达资金效果显著，地方政府和市场主体受益明显

各地认真落实中央直达资金管理政策要求，围绕疫情防控和经济社会发展“双统筹”，持续加大对市场主体和民生的资金投入，在支持疫情常态化防控、激发市场主体活力、保障和改善民生、稳定经济增长等方面发挥了重要作用。在支持保居民就业方面，通过安排就业补助、职业技能提升行动等资金，促进落实就业优先政策。在支持保民生方面，初步匡算，用于民生的资金超过 9600 亿元，支持兜牢民生底线。在支持保市场主体方面，一方面 3000 亿元用于支持减税降费政策落实，另一方面通过安排贷款贴息、援企稳岗、补贴补助等资金，帮扶企业，激发市场活力。

六、扎实打好三大攻坚战，重点任务取得决定性成果

精确聚焦发力，强化攻坚保障，推动三大攻坚战取得决定性成就，跑好全面建成小康社会“最后一公里”。

（一）支持打赢脱贫攻坚战

2020年是全面建成小康社会和打赢脱贫攻坚战的收官之年。财政部始终保持攻坚态势，一如既往全力支持脱贫攻坚决战决胜。

一是资金投入力度持续加大。安排财政专项扶贫资金1461亿元，实现连续5年每年增加200亿元。一次性安排综合财力补助资金300亿元，支持补齐脱贫攻坚短板弱项。安排中央专项彩票公益金20.6亿元，支持贫困革命老区脱贫攻坚。突出财政扶贫资金的支持重点，通过财政专项扶贫资金、脱贫攻坚补短板资金专门安排挂牌督战地区417亿元，确保啃下最后的硬骨头。继续推进贫困县涉农资金整合，2020年全国832个贫困县实际整合各级各类财政涉农资金2985亿元。

二是疫情灾情影响有效应对。安排专项扶贫资金14亿元支持受疫情影响较重地区（其中湖北省8亿元），安排4亿元奖励吸纳贫困劳动力跨省就业。指导各地立足现有资金渠道和政策，对受夏季洪涝等灾情的市县给予倾斜，对受灾贫困户给予优先保障。在扶贫832平台上线“保供给、防滞销”等专区，鼓励各级预算单位优先采购湖北等疫情严重地区滞销的农副产品。

三是政策性担保、保险精准发力。发挥农业保险稳收入作用，2020年农业保险为超过2000万户次建档立卡贫困户、不稳定脱贫户提供风险保障2000多亿元，为700多万户次受灾农户支付赔款50多亿元。配合相关部门完善扶贫小额信贷政策，指导国家融资担保基金将“三区三州”和省定深度贫困地区担保贷款风险分担比例从20%提高到30%，并免收再担保费，支持缓解贫困地区小微企业和“三农”融资难、融资贵问题。配合做好财政部定点扶贫工作。

四是资金监管成效明显。建立“1+4”各级各类扶贫资金管理机制，印发《财政部关于进一步加强扶贫资金监管工作的指导意见》，部署各省级财政部门对扶贫项目开展绩效自评，组织开展自评抽审，将强化扶贫资金监管贯穿脱贫攻坚全过程，切实把扶贫资金用活用好，用在关键，用出效益。在各方面共同努力下，扶贫资金监管取得显著成效，扶贫资金的安全性稳步提高。

（二）污染防治攻坚战实现阶段性目标

坚持资金投入同污染防治攻坚任务相匹配，2020年共安排资金4073亿元，并向生态环境治理任务重的区域行业、体制机制改革创新地区、治理效果和绩效管理好的地区倾斜，集中力量攻克突出生态环境问题，推动污染防治攻坚战取得关键进展，生态环境明显改善。蓝天保卫战成效显著。2020年，全国337个地级及以上城市PM_{2.5}浓度同比下降8.3%，优良天数比例为87%，同比增加5个百分点。碧水保卫战持续推进。2020年，全国地表水优良（Ⅰ—Ⅲ类）水质断面比例为83.4%，同比增加8.5个百分点；劣Ⅴ类比例为0.6%，同比减少2.8个百分点。净土保卫战继续深化。强化土壤污染防治资金保障，有效遏制了部分区域土壤污染加重趋势。农村环境综合治理不断完善。推动开展农村污水垃圾处理、饮用水水源地保护、农作物秸秆综合利用、畜禽粪污资源化利用等工作，农村人居环境得到了持续改善。重点生态保护修复深入实施。目前，已治理矿山1700多个、地质灾害1100多处、河道4300多公里，恢复林草植被面积1600多平方公里、农田生态系统面积300多平方公里。林业草原生态建设成效稳固。我国森林覆盖率已达23.04%，森林蓄积量超过175亿立方米，连续30年保持“双增长”，成为全球森林资源增长最多的国家。

（三）防范化解重大风险攻坚战取得积极成效

地方政府债务风险得到有效管控。一是坚决遏制地方政府隐性债务增量。严格地方建设项目审核、管控新增项目融资的金融“闸门”，严禁违规为地方政府变相举债，决不允许新增隐性债务上新项目、铺新摊子。二是稳妥化解隐性债务存量。坚持中央不救助原则，建立市场化、法治化的债务违约处置机制，做到“谁家的孩子谁抱”。三是完善常态化监测机制。加强部门间信息共享和协同监管，统一认识、统一口径、统一监管，加强数据比对校验，努力实现全覆盖。四是推动融资平台公司市场化转型。严禁新设融资平台公司，分类推进融资平台公司市场化转型。五是健全监督问责机制。坚决查处问责违法违规行为，坚持终身问责、倒查责任，发现一起、查处一起、问责一起。目前，法定地方政府债务风险总体可控，地方政府违法违规无序举债的蔓延扩张态势得到初步遏制，债务风险得到进一步缓释。

协助稳妥处置化解金融风险。推进完善国有金融资本管理改革，公布国有金融资本出资人职责暂行规定，开展国有金融资本产权登记专项行动，完善国有金融企业薪酬激励。与时俱进修订完善金融企业财务制度。积极协同参与地方金融机构风险处置。

七、落实乡村振兴战略，支持农业农村优先发展

（一）生猪稳产保供有效落实

狠抓前期已出台的非洲猪瘟强制扑杀补助、支持实施生猪良种补贴、完善种猪场和规模猪场临时贷款贴息、加大生猪调出大县奖励力度、提高生猪保险保额、强化省级财政统筹力度等支持政策落实落地，在此基础上，按照国务院部署，及时将临时贷款贴息补助对象范围从 5000 头扩大到 500 头以上的养殖场户。2020 年，各级财政部门共落实资金约 200 亿元，为生猪产能加快恢复提供了有力支撑保障。

（二）农业农村高质量发展稳步推进

支持打造 50 个结构合理、链条完整的优势特色产业集群，新批准建设 31 个国家现代农业产业园、259 个农业产业强镇，“点线面”结合加快推动农业产业高质量发展。指导地方采取财政奖补、贷款贴息等措施，重点支持家庭农场、农民合作社建设农产品仓储保鲜设施，解决农产品出村进城“最先一公里”问题。积极发挥现代种业发展基金引导作用，支持种业企业发展，推动做大做强我国民族种业。实施防汛抗旱水利提升工程，着力解决农村水利薄弱环节。

（三）农业农村绿色发展不断加强

农业绿色发展迈出新步伐。开展有机肥替代化肥试点、良种良法技术推广补贴、重点作物绿色高质高效创建、旱作农业等工作。开展东北黑土地保护、轮作休耕试点、耕地质量保护与提升等，持续提升耕地资源保护水平。安排 155.61 亿元，引导牧民禁牧限牧，促进草原生态环境恢复，推动传统草原畜牧业向现代畜牧业发展。安排约 4 亿元，支持在重点水域开展渔业增殖放流，促进渔业种群资源恢复。安排 94 亿元，支持开展畜禽粪污资源化利用、农作物秸秆综合利用，推动提升农业废弃物资源化利用能力。农村人居环境持续改善。

安排 74 亿元，鼓励和引导各地因地制宜推进农村改厕。落实农村人居环境整治先进县激励措施，对农村人居环境整治成效明显的 20 个县（市、区）分别予以 2000 万元奖励。

（四）农村治理现代化水平持续提升

加强村级组织运转经费保障，将村干部基本报酬和村级组织办公经费两项合计由每村每年不低于 9 万元，提高至每村每年不低于 11 万元，进一步激励农村基层干部担当作为。安排 75 亿元，在全国扶持 2.1 万个行政村发展壮大村集体经济，不断增强基层党组织的政治功能和组织力。建设生态宜居美丽乡村，助推农村公益事业发展，持续改善农村基本生产生活条件。扎实推进农村综合改革相关试点试验，积极探索将绿水青山转化为金山银山的有效路径，推进乡村治理体系建设，持续探索乡村振兴的示范样板。

八、全力支持抗击新冠肺炎疫情，维护人民生命安全和身体健康

坚持生命至上，按照坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策的要求，强化疫情防控资金保障，加强应对疫情财税政策供给，全力支持打赢疫情防控阻击战。

（一）防控经费保障及时有力

按照特事特办、急事急办原则，加快拨付使用疫情防控资金，让资金跑出了“加速度”。第一笔紧急拨付湖北的 10 亿元疫情防控资金，从形成动议、呈请报批到拨付成功，仅用了约 10 个小时。第一时间明确提出“两个确保”，确保人民群众不因费用问题而不敢就诊，确保各地不因资金问题而影响医疗救治和疫情防控，充分体现了人民至上的理念，有效减少了疫情防控期间医患双方的后顾之忧，对实现“早发现、早报告、早隔离、早治疗”起到了重要的支撑和保障作用。疫情发生以来，各级财政疫情防控资金投入超过 4000 亿元。

（二）应对疫情财税政策保障精准有效

突出“快、准、效”，围绕患者救治费用、医务人员激励、医疗物资保障等研究出台了一系列财税政策，全力支持做好疫情防控工作。一是加强患者救治费用保障。对患者实行财政兜底免费救治，中央财政对地方财政按实际发生费用的 60%予以补助。对于确诊的异地就医患者，先救治后结算，报销不执行异地转外就医支付比例调减规定。在财政全力保障和有关方面共同努力下，不分患者性别、年龄、贫富，不管轻症重症，做到“应收尽收、应治尽治”，不惜一切代价救治生命。二是强化医务人员激励。搭建立体化待遇保障政策体系，医务及相关工作人员依法享受工伤保险待遇，对参加防治工作的医务人员和防疫工作者，按照风险程度等因素，中央财政分别给予每人每天 300 元、200 元的临时性工作补助，对湖北省（含援鄂医疗队）一线医务人员补助标准再提高 1 倍。向承担防控任务重、风险程度高的医疗卫生机构核增一次性绩效工资总量，对参加疫情防控人员临时性工作补贴、奖金免征个人所得税，并提高卫生防疫津贴标准等。三是支持防控物资保障和科研攻关。与地方、部门密切沟通，及时研究出台一系列财税政策，包括支持防控药品和紧缺医疗物资周转储备、政府采购“绿色通道”、纳税人运输疫情防控重点保障物资取得收入免征增值税、支持疫情防控科研攻关特别是药物和疫苗研发等，支持地方应急物资

保障体系建设，保障疫情防控物资供应、满足有关科研攻关需要。四是精准支持复工复产。强化对疫情防控重点保障企业的金融支持，中央财政对专项再贷款给予 50% 的贴息，共有 6606 家企业获得优惠贷款 2396 亿元，加权平均利率为 2.46%，获得中央财政贴息后实际融资利率约为 1.23%。通过放宽中小微企业享受失业保险稳岗返还政策的条件及返还比例，采取减免、缓缴社保费等方式，有针对性地支持开展援企稳岗、扩就业工作。同时，专项安排海关总署抗疫工作经费，大力支持海关和移民局防止疫情输入。专项增加安排药监局抗疫检验项目经费，用于疫情防控相关药品医疗器械应急检验、平台建设与标准研制工作。

九、深化改革与加强管理协同推进，财政治理水平稳步提高

按照坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的部署要求，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，在已确立的现代财政制度框架的基础上，持续深化财税体制改革，进一步夯实财政管理基础，不断提升财政治理水平。

（一）深化财税体制改革，现代财政制度框架基本确立

预算管理制度稳步推进。研究提出进一步深化预算管理制度的意见。全面实施预算绩效管理，加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，推进绩效管理和预算管理深度融合，压实绩效管理责任，强化绩效结果应用，提高财政资源配置使用效率。深入推进预决算公开，在前期工作基础上，增加公开政府落实过紧日子要求压减支出情况。向社会公开 2020 年中央部门预算、2019 年中央部门决算。完善财政国库管理制度和政府采购制度，加快预算管理一体化建设等。

税收制度改革不断深化。落实税收法定原则要求，推动契税法、城市维护建设税法顺利出台，加快土地增值税、增值税、消费税、关税等税种立法工作。研究推进消费税后移征收环节改革。在珠三角 9 市实施启运港退税政策，在海南自由贸易港实施特殊税收制度，在北京中关村开展技术转让所得税优惠政策试点和公司型创投企业所得税优惠试点。研究出台支持创新驱动发展的税收政策，加大对集成电路和软件产业税收优惠力度，对在上海自贸试验区临港新片区从事人工智能、生物医药等关键领域核心环节生产研发的企业给予税收优惠等。不断完善与我国经济发展水平相适应的关税制度。

财政体制持续完善。相继出台生态环境、应急救援、自然资源、公共文化等分领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案。建立健全中央对地方转移支付制度。

加强国有资产管理。中央层面，符合条件的中央企业和中央金融机构划转工作全面完成，共划转 93 家中央企业和中央金融机构国有资本总额 1.68 万亿元。

（二）优化财政管理，依法理财、科学理财水平明显提升

顶层设计进一步优化。印发《财政部关于深入推进财政法治建设的指导意见》、《财政部关于贯彻落实党的十九届五中全会精神和中央全面依法治国工作会议精神加快推进财政法治建设的若干措施》等文件，研究提出推进现代财

政法律制度体系建设的总体意见，为发挥财政法治建设在财税体制改革中的服务和保障作用作了中长期规划和安排。

财政法律制度体系更加健全。推进预算法实施条例修订出台并正式施行。推动行政事业性国有资产管理条例通过国务院常务会议审议。积极落实税收法定原则，推动契稅、城市维护建设稅法顺利出台，截至目前现行 18 个稅种中 11 个稅种已由全国人大及其常委会制定了稅收法律，其他由财政部牵头起草的稅法均形成草案上报国务院。会计管理、政府採購等重点领域財政立法工作稳步推进。组织制定修订《政府購買服务管理办法》、《財政票據管理办法》等多部门規章，相关领域財政管理规范进一步完善。

政府职能转变深入推进。持续精简审批事项，截至目前，已精简 88% 的部本级行政审批事项，部本级仅保留 3 项行政审批事项。全面落实“证照分离”改革相关任务，做好证明事项清理有关工作，稳步推进财政部权责清单编制工作，严格落实公平竞争审查制度，持续提升財政行政效能。

（三）加强財政监督，积极推动财税政策落地见效

加强地方政府債務管理，强化违法违规举債问责，牢牢守住不发生系统性区域性风险底线。加强直达资金常态化监督，管好管严资金使用“最后一公里”。加强扶贫资金监管，开展水污染防治政策落实情况专项检查，确保财税政策落实到位、资金使用管理安全高效。开展长江禁捕专项检查调研，摸排走访渔民 2389 人次，解决各类难点堵点问题 421 个，推动新增补助资金支出 7.13 亿元。组织开展个别地区涉嫌通过摊派等方式增加財政收入问题专项核查。深化“一卡通”专项治理成效，有效提升群众获得感、幸福感。

十、財政政策展望

2021 年是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年，“十四五”开局，全面建设社会主义现代化国家新征程开启，做好財政经济工作意义重大。财政部将切实把思想和行动统一到党中央关于经济工作的决策部署上来，认真落实积极的財政政策要提质增效、更可持续的要求，积极发挥財政职能作用，紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线，注重需求侧管理，推动经济持续健康发展和社会大局稳定，确保“十四五”开好局、起好步，以优异成绩庆祝建党 100 周年。

（一）精准有效实施积极的財政政策，推动经济运行保持在合理区间

加强財政资源统筹，保持适度支出强度。同时，全面落实过紧日子要求，严控新增支出。进一步完善并抓好直达机制落实，扩大中央財政直达资金范围，提高直达资金管理水乎。持续推进減稅降費，加大各类违规涉企收費整治力度，保持政策的连续性。按照“资金跟着项目走”的原则，用好地方政府专项債券，提高債券资金使用绩效，避免“钱等项目”。

（二）强化财税政策支持和引导，坚定实施扩大内需战略

积极拓展投资空间，优化投资结构，重点用于补齐农业农村、生态环保、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板，推进“两新一重”等重大工程建设。发挥政府投资撬动作用，激发民间投资活力，形成市场主导的投资内生增

长机制。加大税收、社保、转移支付等调节力度，着力提高低收入群体收入，扩大中等收入群体，促进扩大居民消费。加快补齐农村流通短板，优化进口关税结构，增加优质产品进口。落实国家重大区域战略。推进以人为核心的新型城镇化。

（三）推动创新发展和产业升级，提高经济质量效益和核心竞争力

坚持把科技作为财政支出重点领域，打好关键核心技术攻坚战，支持加快科技自立自强。深入实施产业基础再造工程，优化首台（套）重大装备保险补偿政策，推动产业链供应链优化升级。推进普惠金融发展，发挥政府性融资担保机构作用，切实缓解小微企业等融资难融资贵问题，激发企业创新活力。

（四）坚持尽力而为、量力而行，加强基本民生保障

落实就业优先政策，加大对重点群体就业的帮扶，推动稳住就业基本盘。促进教育高质量发展，加大普惠性学前教育资源供给，进一步改善中西部欠发达地区办学条件，支持高职院校扩招。稳步提高社会保障水平，推进企业职工基本养老保险基金全国统筹，支持改革完善社会救助制度，继续做好困难群众救助工作。完善社保基金管理，深化投资运营管理体制机制改革。推进健康中国建设，增强突发重大传染病应对处置能力。支持发展文化事业产业，健全公共文化服务财政保障机制，提高文化惠民工程的覆盖面和实效性。

（五）完善财政支农政策，支持全面推进乡村振兴

保障国家粮食安全，大力推进高标准农田和农田水利建设，推进东北黑土地保护性耕作行动计划，继续实施产粮大县奖励政策，支持农业良种培育和种业发展，优化粮食储备结构。提高农业质量效益，积极培育多元化新型农业经营主体，深入推进国家现代农业产业园、农业产业强镇和优势特色产业集群建设。深入推进农村综合改革，支持改善农村人居环境，加强村级组织运转经费保障。支持实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。落实“四个不摘”要求，过渡期内保持财政支持政策和资金规模总体稳定，做好财政投入政策衔接。做好定点扶贫工作转型和后续衔接工作。

（六）坚持资金投入同污染防治攻坚任务相匹配，大力推动绿色发展

加强污染防治，巩固北方地区冬季清洁取暖试点成果。推动长江、黄河全流域建立横向生态补偿机制。强化土壤污染风险管控和源头防控。统筹推进山水林田湖草一体化保护和修复。积极支持应对气候变化，支持优化能源结构，增加可再生、清洁能源供给。继续推进天然林资源保护、退耕还林还草、大规模国土绿化行动等重大工程，加大森林、草原、湿地、沙化土地保护修复和治理力度，构建以国家公园为主体的自然保护地体系，推动生态环境明显改善。

（七）做好重点领域风险防范化解工作，确保财政经济稳健运行、可持续

抓实化解地方政府隐性债务风险工作。坚持“三保”支出在财政支出中的优先地位，加强执行监测，结合直达资金管理，动态掌握基层执行情况，严禁挤占挪用“三保”支出，对“三保”保障不到位的地区，督促地方及时调整预算予以补足，采取加大财力支持、提高资金留用比例等措施予以必要支持，坚决防范基层“三保”风险。

（八）坚持系统集成、协同高效，加快建立现代财税体制

完善现代税收制度，健全地方税、直接税体系，推进消费税征收环节后移改革，研究适时完善综合与分类相结合的个人所得税制度。完善财政体制，扎实推进知识产权保护等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革。深化预算管理制度改革，制定进一步深化预算管理制度改革的意见，强化预算约束和绩效管理，加快推进政府采购制度改革，加强和规范政府购买服务。推进国资国企改革。